

EUROOPAN YHDENTYMISEN VAIKUTUKSET ALKOHOLIMONOPOLEIHIN

Norjan, Ruotsin ja Suomen alkoholimonopolien yhteisesti järjestämän konferenssin avauspuheessa tammikuussa 1987 Gabriel Romanus painotti pohjoisamerikkalaisten monopolien tutkimisen tärkeyttä. Tähän oli Romanuksen mielestä montakin syytä; yksi tärkeimmistä oli muistuttaa pohjoismaalaisia siitä, että ajatus yksityisen voitontavoittelun rajoittamisesta alkoholikaupan alalla on hyväksytty jopa sellaisissa vapaan yritteliäisyyden nimeen vannovissa maissa kuin Kanadassa ja Yhdysvalloissa. Pohjois-Amerikan tapahtumien seuraaminen on tärkeää myös siksi, että pohjoisamerikkalaiset alkoholimonopolit elävät dramaattista muutosvaihetta: monissa osavaltioissa on ryhdytty keskustelemaan monopolien asemasta sekä esitetty niiden valtuuksien kaventamisesta ja jopa monopolien lopettamista.

Miksi nämä hyökkäykset pohjoisamerikkalaisia monopoleja vastaan ovat tulleet ajankohtaisiksi juuri nyt, mihin ne perustuvat ja miksi monopoleja halutaan yksityistää, Romanus kysyi. Hänen vastauksensa oli seuraava: ”Kun alkoholimonopolit perustettiin kieltoain kumoutumisen jälkeen, niiden tehtävänä oli alkoholihaittojen ehkäiseminen. Tämä alkuperäinen tehtävä on kuitenkin jäänyt mo-

nopolien toiminnassa enenevässä määrin taka-alalle. Toiset tavoitteet, kuten alkoholitulojen hankkiminen ja alkoholijuomien kaupan normalisointi, ovat saaneet asteittain yhä enemmän painoa. Alkoholimyymälöitä on esimerkiksi kasvavassa määrin muutettu itsepalveluperiaatteella toimiviksi. – – Alkoholijuomien markkinointi on monopolivaltioissa alkanut yhä enemmän muistuttaa yksityisten yrittäjien toimintaa; näin on käynyt etenkin niissä osavaltioissa, jotka rajoittuvat lisenssi-valtioihin tai joissa monopolit joutuvat kilpailemaan yksityisten viinimyymälöiden kanssa. Ei ole kovin yllättävää, että monopolijärjestelmä on joutunut kyseenalaiseksi, jos sen sosiaaliset tavoitteet eivät enää ole ilmeisiä. On toki totta, että monopoli pystyy tarjoamaan hyvää palvelua sekä hyvän ja tasalaatuisen juomavalikoiman ja puolueetonta informaatiota. Monopoli voi myös järjestää toimintansa rationaalisesti ja taata harvaan asutuillekin seuduille ulottuvan erikoisliikkeiden verkoston. Monopoli voi myös olla varma alkoholitulojen hankkija. Vastaavia näkökohtia on painotettu myös pohjoismaisten monopolien toiminnassa. Mutta myös yksityinen liikeyritys pystyy tarjoamaan nämä edut ilman monopolioikeuksia. Itse asiassa tavallisestihan väitetään, että nimenomaan kilpailu parantaa palvelua ja lisää tehokkuutta” (Romanus 1987, 66). Lisäksi yksityiset tuottajat ja kauppiaat ovat vaatimassa valtiollisten monopolien yksityistämistä ja alkoholikaupan vapauttamista omien etunäkökohtiensa vuoksi.

Tämä artikkeli perustuu Torontossa 27.–30.10.1992 järjestetyssä symposiumissa ”Alcohol Monopolies and Social and Health Issues” pidettyyn esitelmään. Tea Berndtson on vastannut suomenoksesta.

Tässä artikkelissa tarkastellaan aluksi lyhyesti Norjan, Ruotsin ja Suomen alkoholimonopolioiden rakennetta suhteessa Pohjois-Amerikan monopoleihin. Tämän jälkeen vertailaan pohjoismaisten ja pohjoisamerikkalaisten monopolioiden kehitystä ja tarkastellaan eurooppalaisen erityispiirteen, Euroopan taloudellisen yhdentymisen, synnyttämää uhkaa pohjoismaiselle alkoholijärjestelmälle yleensä ja alkoholimonopoleille erityisesti.

ALKOHOLIMONOPOLIT

Tavallisesti valtiollisten monopolioiden olemassaolo perustuu julkistaloutta tai yleistä teollisuus-, kauppa- ja maatalouspolitiikkaa koskeviin näkökohtiin (ks. esim. Room 1992). Vaikka alkoholitulojen hankinta julkiseen tai yleishyödylliseen käyttöön on ilmiselvästi ollut yksi merkittävä näkökohta päädyttäessä alkoholimonopolioiden perustamiseen niin Pohjoismaissa kuin Yhdysvalloissakin, oli tärkein monopolijärjestelmän valintaa puoltava näkökohta silti alkoholinkulutuksen ja alkoholihaittojen säätely rajoittamalla tai poistamalla kokonaan yksityinen voitontavoittelu alkoholikaupasta (Mäkelä 1987; Room 1987). Huolimatta yhteisestä lähtökohdasta yhdysvaltalaisen ja pohjoismaisten monopolioiden välillä on suuria eroja, eivätkä Norjan, Ruotsin ja Suomenkaan monopolit ole samanlaisia.

Pohjoismaisiin alkoholimonopoleihin verrattuna yhdysvaltalaisilla alkoholimonopoleilla on monia yhteisiä piirteitä. Hyvin yleisesti voidaan todeta, ettei yhdelläkään niistä ole monopolia alkoholijuomien tuotantoon eikä anniskeluun. Kaikki alkoholikauppaa monopolisoineet osavaltiot ovat monopolisoineet väkevien alkoholijuomien tukkumyynnin, mutta kaikki eivät ole monopolisoineet väkevien alkoholijuomien vähittäismyyntiä. Useimmat ovat monopolisoineet viinien myynnin, mutta yksikään ei ole monopolisoinut oluen myyntiä. Kaikki monopoliosavaltiot ovat myös lisenssiosavaltioita siinä mielessä, että ne antavat lisenssejä alkoholijuomien

myyntiin (Room 1987; ks. myös Gruenewald & Janes 1988; Holder & Janes 1989).

Pohjoismaissa Suomen ja Norjan monopolit vastaavat maahantuonnista, tuotannosta ja vähittäismyynnistä. Ruotsissa on kaksi monopolia, joista toinen hoitaa maahantuonnin, tuotannon sekä tukkukaupan ja toinen vähittäismyynnin (Islannin osalta, ks. esim. Ólafsdóttir 1992). Pohjoismaiset monopolit hallitsevat täysin tislattujen juomien tuotantoa. Suomessa viinien tuotanto on jaettu Alkon ja yksityisten yritysten kesken, kun taas Norjassa ja Ruotsissa mietojen alkoholijuomien valmistusta ei ole monopolisoitu eikä kotimaista viinien valmistusta ole käytännöllisesti katsoen lainkaan. Mikään pohjoismaisista monopoleista ei valmista olutta. Suomessa olut tosin valmistetaan Alkon lukuun, kun taas Norjassa ja Ruotsissa oluen valmistuksen valvonta kuuluu valtion viranomaisille. Ruotsissa sekä vahvaa että keskioletta on myytävänä vain Systembolagetin myymälöissä, kun taas Suomessa myydään keskioletta ja Norjassa kaikkia kotimaisia oluita tavallisissa elintarvikeliikkeissä. Käytännössä alkoholijuomien anniskelua ei ole monopolisoitu yhdessäkään Pohjoismaassa. Norjassa ja Ruotsissa sekä anniskelulupien myöntäminen että ravintoloiden valvonta on viranomaisten tehtävänä. Suomessa Alko myöntää ravintoloiden anniskeluoikeudet ja valvoo niitä; itse asiassa Suomessa ravintolat myyvät alkoholijuomia Alkon lukuun. Alko myös omistaa ravintolaketjun tytäryhtiönsä kautta ja vaikuttaa alkoholijuomien hinnoitteluun ravintoloissa. Lisäksi Alko vaikuttaa suoranaisesti alkoholijuomien vähittäismyyntihintojen tasoon ja rakentamiseen (Mäkelä 1987; ks. myös Nilsson 1989; Nordlund 1989; Österberg 1989; Horverak & Österberg 1991).

VIIMEAIKAISIA KEHITYSKULKUJA POHJOISMAISSA

Ei ole pienintäkään epäilystä siitä, etteivätkö alkoholin taloudellinen merkitys yleensä ja

erityisesti yksityisen voitontavoittelun merkitys olisi kasvanut Pohjoismaissa viime vuosikymmenten aikana. Alkoholipoliittisilla toimilla on myös alkanut olla vaikutusta yhä moninaisempiin elämäntilanteisiin ja yhä useampien ihmisryhmien taloudelliseen toimeentuloon (Mäkelä 1987; ks. myös Bruun & al. 1975; Mäkelä & al. 1981). Jos tarkastellaan yksityiskohtaisemmin 1980-lukua, voidaan alkoholipolitiikan todeta muuttuneen tällä vuosikymmenellä selvästi vapaamielisemmäksi. Tämä näyttää tapahtuneen erityisesti vuosikymmenen puolivälin jälkeen. Siihen asti pyrittiin vielä ylläpitämään virallisen puhutavan mukaista tiukkaa linjaa (Reuter & Tigerstedt 1992; ks. myös Stenius & Österberg 1988).

Myös alkoholimonopoleissa on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Erityisesti Suomessa ja Ruotsissa alkoholijuomien viennin lisääntyminen on muuttanut monopolien asennoitumista liiketaloudellisempaan suuntaan. Suomen Alkon teollinen profiili on muuttunut eniten uusien aluevaltauksien, kuten esimerkiksi entsyymien, teknokemian tuotteiden, tärkkelyksen ja rehun valmistuksen ja myynnin sekä teknisen taitotiedon viennin ja biotekniikan kehittämisprojektien, myötä. Näiden muutosten ohella myös Alkon organisaatio on muuttunut: yhtiön sisälle on esimerkiksi perustettu tulosvastuullisia yksiköitä (Koski 1987). Myös Norjan ja Ruotsin monopoleissa on havaittavissa liike-elämästä tuttujen asenteiden ja käyttäytymismallien vahvistumista.

Koko yhteiskunnan tasolla tapahtuneista muutoksista on mainittava raittiusliikkeen voiman väheneminen ja vähittäinen kuihtuminen. Myöskään alkoholiongelmia ei enää mielletä perusluonteisiksi sosiaalisiksi ongelmiksi, ja alkoholipolitiikka on muuttumassa yhdeksi sosiaali- ja terveyspolitiikan tekniseksi osa-alueeksi (Mäkelä 1987). Yksityistämistä ja liberalisointia puoltavat mielipiteet ovat saaneet enenevää kannatusta (Österberg 1992). Tavoitteena on entistä avoimempi yhteiskunta, jossa palvelujen tarjoamista pide-

tään merkittävänä tavoitteena joka sektorilla. Näin ollen yleisestä yhteiskunnallisesta kehityksestä ja väestön mielipiteiden muutoksesta on tullut uhka monopolille, joita pidetään vanhahtavina holhousyhteiskuntaan kuuluvina jäänteinä.

VUODEN 1987 TILANNEARVIO

Monista yhteiskunnallisista muutoksista huolimatta tilannetta ei monopolien kannalta pidetty kovinkaan huolestuttavana 1980-luvun lopussa. Esimerkiksi Klaus Mäkelä esitti alussa mainitussa pohjoismaisessa monopolikokouksessa tammikuussa 1987 seuraavia huomioita: ”Kansantalouksien näkökulmasta alkoholi ei edelleenkään ole kovin tärkeä Pohjoismaissa ja alkoholielinkeinot ovat edelleen tiukan kontrollin alaisena. – – Tällä hetkellä on vaikea kuvitella pohjoismaisten monopolien aseman järkkyvän, vaikkakin on selvää, että niiden syntymiseen vaikuttaneet historialliset voimat ovat ehtymässä” (Mäkelä 1987, 80, 83). Alkon pääjohtaja Heikki Koski totesi samassa kokouksessa seuraavaa: ”Keskustelu Alkon roolista ja tehtävistä epäilemättä jatkuu. Ensinnäkin se on osa yleisempää keskustelua valtionyhtiöiden yksityistämisestä. Toiseksi sitä ylläpitävät kilpailijamme hotelli- ja ravintola-alalla sekä yksityinen alkoholiteollisuus. Kolmanneksi keskustelu on yhteydessä niihin pyrkimyksiin, jotka tähtäävät vapaampaan alkoholipolitiikkaan – viime aikoina tällaiset pyrkimykset näyttävät lisääntyneen Suomessa. – – Näkemykseni mukaan meille annettu perustehtävä ja Alkon viimeaikainen kehitys sopivat hyvin yhteen. Siksi emme aio luopua mistään perustavaa laatua olevasta alkoholipoliittisesta tehtävästämme, joista tutkimus on yksi tärkeimmistä, vaikka kehitämmekin Alkoa toimimaan tehokkaasti myös liikeyrityksenä” (Koski 1987, 70). Myös Norjan alkoholimonopolin eläkkeelle jäävä toimitusjohtaja Per Antonsen suhtautui tulevaisuuteen luottavaisesti. Vuoden 1987 alussa tehdyssä haastattelussa hän

totesi: ”Olen täysin vakuuttunut siitä, että monopolijärjestelmä pysyy, vaikka sitä vastaan tehdyt hyökkäykset nyt näyttävätkin voimakkailta” (Stenius 1987, 72).

Tammikuussa vuonna 1987 pidetyn monopolikokouksen yksi työryhmä käsitteli erityisesti monopolijärjestelmän uhkia. Pohdintojensa tuloksena se esitti seuraavat viisi päätelmää: ”1. Yksityiset liikeyritykset haluaisivat toimia aloilla, jotka tarjoavat varmimmat voitot. Tällaisia yrittäjiä ovat mm. panimot ja muut alkoholijuomien valmistajat sekä edustajat. 2. Lakkoilu monopolien tuotanto- ja jakeluportaassa tarjoaa argumentteja niille, jotka haluavat kaventaa monopolien hallitsemaa aluetta. 3. Ravintolat haluaisivat yksityistää sekä maahantuonnin että osan jakelusta. 4. Viinin ja oluen kotituotanto on yksi uhkatekijä, erityisesti Norjassa. 5. Tiedotusvälineet tukevat usein liberalisointivaatimuksia. Hyökkäykset alkoholipolitiikkaa vastaan julkaistaan etusivuilla, kun taas vallitsevaa järjestelmää puolustavat kirjoitukset päätyvät lehtien sisäsivuille” (The role of alcohol monopolies, 1988, 68–69).

Vuoden 1987 monopolikokouksessa ei esitetty selviä ehdotuksia siitä, kuinka monopolieihin kohdistuviin uhkiin ja kritiikkiin tulisi suhtautua, ehkä osaksi siksi, että tilannetta ja uhkia ei loppujen lopuksi pidetty kovin vakavina. Rivien välistä on kuitenkin luettavissa, että ongelma pyrittiin kohtaamaan kahdella tavalla. Ensiksikin oli tarjottava parempaa palvelua, sijoitettava myymälät paremmille liikepaikoille jne., toisin sanoen oli kehitettävä monopolien toimintaa normaalin liiketoiminnan suuntaan. Toinen tapa oli muistuttaa päätöksentekijöitä ja väestöä monopolien perustehtävästä, alkoholin aiheuttamien haittojen ennaltaehkäisystä. Pyrkimällä hoitamaan annettu perustehtävä mahdollisimman hyvin toivottiin välttävän niiltä ongelmilta, joihin Pohjois-Amerikan monopolit olivat ajautuneet.

Saattaa tuntua yllättävältä, että monopolit eivät olleet kehittäneet selvää puolustautumisstrategiaa. Mutta tämän päivän näkökul-

masta hämmästyttävän asia vuoden 1987 monopolikokouksen vuonna 1988 julkaistussa raportissa on se, että siinä ei sanallakaan mainita Euroopan yhteisöjä.

KUIN SALAMA KIRKKAALTA TAIVAALTA

Suurten yhteiskunnallisten, ideologisten tai kulttuuristen muutosten tarkkaa tapahtumahetkeä on vaikeaa ellei jopa mahdotonta määrittää, koska ne eivät tapahdu yhtäkkisesti eivätkä ilmesty tyhjästä. Euroopan yhdentymisen mahdollisten vaikutusten tajuaminen oli kuitenkin Pohjoismaissa kuin salaman isku kirkkaalta taivaalta. Yllättyneitä eivät olleet vain alkoholiasioiden parissa työskentelevät vaan myös sosiaali- ja terveystieteiset. Esimerkiksi Pohjoismaiden neuvoston vuonna 1988 julkistamassa terveys- ja sosiaalipoliittisessa linjanvedossa ei ollut minkäänlaisia viittausta Euroopan yhdentymiseen (Tigerstedt 1990).

Alkoholipolitiikkaa tarkasteltaessa on hyviä perusteita väittää, että Pohjoismaissa juuri 1988 oli se vuosi, jolloin sanat ”EY” ja ”alkoholi” liitettiin yhteen. Esimerkiksi lokakuussa 1988 järjestettiin konferenssi ”Terveys – markkinat – alkoholi – EY ja WHO”. Tämän Pohjoismaiden raittiusneuvoston järjestämän konferenssin sanottiin juontavan juurensa kiihtyvistä keskustelusta, joka koski Pohjoismaiden mahdollista liittymistä Euroopan yhteisöihin. Konferenssissa esitettyjen mielipiteiden mukaan oli täysin selvää, että alkoholi-monopolijärjestelmä ei ollut ristiriidassa yhteismarkkinoiden luomisen kanssa niin kauan, kuin kotimaisia ja tuontituotteita kohdeltiin yhdenvertaisesti (Österberg 1988). Konferenssissa esitettiin jopa toiveita pohjoismaisen alkoholijärjestelmän viemisestä Euroopan yhteisöihin.

Euroopan yhteisöjen sisällä integraatiokehityksen viimeaikainen kiirehtiminen ei tietenkään vaikuta niin yhtäkkiseltä, kuin se näyttää pohjoismaisesta perspektiivistä. 1980-luvun puolivälissä EY:n sisällä oli pääs-

ty yhteisymmärrykseen siitä, että EY:stä olisi luotava taloudellinen mahti USA:n ja Japanin rinnalle. Yksityiskohtainen suunnitelma tämän tavoitteen saavuttamiseksi vuodelta 1985 tunnetaan Valkoisen kirjan nimellä. Toinen tärkeä virstanpylväs EY:n kehityksessä oli vuoden 1987 yhtenäisyylain (Single European Act) hyväksyminen; se oli ilmaus poliittisesta halusta muodostaa rajaton Eurooppa. Aiemmin mikä tahansa EY:n ministerineuvoston – yhteisöjen korkeimman päättävän elimen – tekemä päätös edellytti kaikkien maiden yksimielisyyttä. Yhtenäisyylain myötä päätöksiä voidaan tehdä myös yksinkertaisen enemmistön avulla; poikkeuksiakin toki on ja niihin kuuluvat muun muassa verokysymykset, joissa siis edelleenkin vaaditaan yksimielisyyttä. Yhtenäisyylaki on huomattavasti helpottanut Valkoisen kirjan direktiivien hyväksymistä. Yhdessä nämä muutokset johtivat EY:n sisällä uuteen euro-optimismiin, jota seurasi EY:n byrokraattien integraatiokampanja joukkotiedotusvälineissä. Se synnytti vähitellen myös kokonaan uuden kielien. Sellaiset ilmaukset kuin yhdentyminen, harmonisointi, direktiivit, 1992, yhteismarkkinat ja rajaton Eurooppa alkoivat hallita sekä kansallisia että kansainvälisiä kysymyksenasetteluja. Vuodesta 1988 alkaen visio neljästä vapaudesta – tavaroiden, palveluiden, pääoman ja ihmisten vapaasta liikkumisesta rajojen yli – on ollut uutisten vakioaineistoa (Tigerstedt 1990).

VEROTUKSEN YHTENÄISTÄMINEN

Vuonna 1988 EY:tä ja alkoholia koskeva keskustelu keskittyi enimmäkseen verotuksen yhtenäistämiseen. Keskustelun pohjana oli EY:n komission vuoden 1987 elokuussa hyväksymä alkoholijuomien valmisteverojen yhtenäistämissuunnitelma (COM 1987; COM 1987a) Vuoden 1987 suunnitelma perustui keskitetyksi ja hallinnollisin menettelyin voimaan saatettavalle yhtenäiselle valmisteverotuskäytännölle kaikissa jäsenmaissa. Ehdote-

tut veroasteet olivat joko keskiarvoja tai painotettuja keskiarvoja jäsenmaissa voimassa olevista valmisteveroasteista (Hibell 1989). Käytännössä ehdotetut veroasteet olisivat merkinneet dramaattisia alkoholijuomien hinnanalennuksia Pohjoismaissa sekä Isossa-Britanniassa ja Irlannissa (Österberg 1990; Horverak & Österberg 1991).

Komission ehdotusta kuitenkin arvosteltiin ankarastikin, ja niinpä komissio teki syksyllä 1989 uuden ehdotuksen, jossa se luopui tavoitteesta päästä heti yhtenäisiin valmisteveroihin. Uudessa ehdotuksessa tuotiin esiin ajatus minimiveroasteesta ja tavoiteveroasteesta; tavoiteveroiksi esitettiin terveystaloudellisiin perusteisiin aiempaa yhtenäisveroa korotettuna 10 prosentilla. Minimiveroaste oli puolet tavoiteveroasteesta oluen ja viinien osalta ja noin 90 prosenttia väkevien juomien osalta vuonna 1987 ehdotetusta yhtenäisestä veroasteesta (COM 1989). Ehdotuksen mukaan kaikkien jäsenvaltioiden tuli tammikuun 1. päivästä 1993 alkaen saattaa voimaan alkoholijuomien valmistevero, joka vastaisi suuruudeltaan vähintään minimiveroastetta. Komissio ehdotti sallittavaksi korkeammatkin veroasteet edellyttäen, että maissa, joissa veroasteet ylittävät tavoitetason, veroja ei enää saisi nostaa vuoden 1993 tammikuun 1. päivän jälkeen. Inflaatio olisi siis ajan kuluessa yhtenäistänyt valmisteverotuksen tältä osin (Österberg 1990).

Vuonna 1992 komissio teki jälleen uuden ehdotuksen alkoholijuomien valmisteveroista, joista sitten useiden neuvottelukierrosten jälkeen päästiinkin sopimukseen. Hyväksytyn direktiivin mukaan viinien minimiveroksi tuli 0 ecua ja oluen 1,87 ecua hehtolitraa ja alkoholin tilavuusprosenttia kohti eli sama kuin komission vuoden 1989 ehdotuksen minimitaso oli ollut. Tavoitetasoa ei oluelle eikä viinille määritely. Väkevien alkoholijuomien minimiveroksi tuli 550 ecua ja tavoitetasoksi 1 000 ecua puhtaaksi alkoholiksi muunnettua hehtolitraa kohti. Tavoitetaso asetettiin siten hieman alhaisemmaksi kuin vuoden 1989 ehdotuksen minimitaso. Lisäksi direktiivi sää-

tää, että maat, joiden verotaso on 500–1 000 ecua, eivät saa alentaa verotustaan, ja maat, joiden verotaso on yli 1 000 ecua, eivät saa laskea sitä alle tavoitetasona olevan 1 000 ecun (Com 1992).

Kun hyväksyttyä direktiiviä verrataan alkuperäisiin ehdotuksiin, voidaan sen todeta olevan huomattavasti löyhempi, sillä sehän pakottaa vain muutamia jäsenmaita nostamaan oluen ja väkevien alkoholijuomien valmisteveroja (ks. esim. Tigerstedt 1990, 16). Sen sijaan se ei suoranaisesti vaikuta maihin, joissa valmisteverot ylittävät minimitasot. Lopulliset minimiverotasot ovat selvästi alempia kuin alkuperäisen ehdotuksen yhtenäisverot; lähtökohtaan verrattuna eniten tämän prosessin kuluessa hyötyivät kuohuviini ja pöytäviiini, joiden minimiverotus putosi nollaan. Erityisesti prosessin viime vaiheissa myös väkevien alkoholijuomien minimivero putosi enemmän kuin oluen.

Valmisteverojen yhdenmukaistaminen ei sellaisenaan uhkaa pohjoismaisten alkoholimonopolioiden olemassaoloa, vaikka se uhkaa kin pohjoismaista alkoholijärjestelmää, jonka yhtenä kulmakivenä on korkea verotus. Kuitenkin komission vuonna 1989 tekemä ehdotus alkoholijuomien valmisteveroista merkitsi myös taktista muutosta EY:n verojen yhdenmukaistamispolitiikassa. Samalla kun komissio luopui suunnitelmistaan saattaa voimaan yhtenäiset valmisteverot, se alkoi painottaa matkailijoiden oikeutta tuoda tavaroita verottomasti rajojen yli. Komission tavoitteena oli aikaisemminkin ollut lieventää yksityisen tuonnin rajoituksia. Nyt komissio omaksui uuden taktikan, jolla se pyrki poistamaan kaikki yksityisen tuonnin rajoitukset vuoden 1993 alkuun mennessä ja näin synnyttämään tilanteen, jossa markkinavoimat painostaisivat naapurimaita yhtenäistämään vero- ja hintatonsa (Tigerstedt 1989 & 1990).

Tämä uusi taktikka näyttää toimivan. Esimerkiksi vuonna 1991 Tanska alensi oluen ja viinin veroa vähentääkseen Saksan rajalla tapahtuvaa kauppaa; tässä se myös jossakin määrin onnistui (Skatteministeriet 1992).

Syksyllä 1992 Tanska laski uudelleen oluen ja viinin veroa.

Vaikka komission uusi taktikka verotuksen yhdenmukaistamiseksi ei suoranaisesti kyseenalaistakaan monopolijärjestelmää, on markkinavoimien ja vapaan markkinatalouden merkityksen korostaminen ideologisesti suurempi hyökkäys alkoholimonopolioiden ideaa vastaan kuin olisi ollut verotuksen yhdenmukaistaminen keskitetysti hallinnollisia teitä. Uusi taktikka muutti myös keskustelun painopistettä: pohjoismaisen alkoholijärjestelmän kannattajille ei ollut enää kovin tärkeää pyrkiä vaikuttamaan ehdotettuihin valmisteveroasteisiin, vaan olennaiseksi puolustautumiskeinoksi tuli rajan yli maahan kerrallaan tuotavien alkoholimäärien kontrolloiminen ja kontrollin säilyminen vastaisuudessaan. EY:n sisällä tämä taistelu on kylläkin jo menetetty, sillä tällä hetkellä saa yksityinen kansalainen EY-maasta toiseen siirtyessään tuoda mukanaan 10 litraa väkeviä alkoholi-juomia, 20 litraa väkeviä viinejä, 90 litraa viinejä ja 110 litraa olutta – kaikki tosin vain omaan käyttöön (Council Directive 92/12/EEC). Tanskassa väkevien alkoholijuomien tuonti on edelleen rajoitettu; poikkeusmääräykset ovat voimassa vuoden 1996 loppuun.

ALKOHOLIMONOPOLIEN LEGITIIMIYS

Kun Pohjoismaainen päihdetutkimuslautakunta (NAD) lokakuussa 1989 järjesti seminaarin EY:stä ja Pohjoismaista, kysyttiin jo, ovatko pohjoismaiset alkoholimonopolit kestäviä instituutioita nykyisessä laajuudessaan. EY:n komissiolle 15. joulukuuta 1970 annettu Norjan alkoholipoliittikkaa ja alkoholimonopolin toimintaa koskeva muistio piti yllä suuria odotuksia. Tässä muistiossahan painotettiin, että Norjan alkoholijärjestelmää tulisi tarkastella sosiaalipoliittisesta näkökulmasta ja että Norjan alkoholipoliittikan tärkein elementti oli valtion alkoholimonopoli. Norjan hallituksen kesäkuussa 1971 saamassa vastauksessa EY:n komissio ei millään tavalla aset-

tunut tätä näkökantaa vastaan. Tällä perusteella Norjan hallitus puolestaan vakuutti maan parlamentille, että lukuun ottamatta Vinmonopoletin yksinoikeutta ulkomaisen oluen maahantuontiin ja tukkumyyntiin Norja voisi säilyttää alkoholipolitiikkansa perustana olevat säännöt ja instituutiot siinäkin tapauksessa, että se liittyisi EY:hyn (Germer 1990).

Norjasta ei tuolloin tullut EY:n jäsentä, joten emme koskaan saa tietää, mitä käytännössä olisi tapahtunut. Joka tapauksessa Århusin yliopiston julkisoikeuden professorin Peter Germerin mukaan ”niiden jonkin verran hankalasti hahmottuvien ennakkotapausten perusteella, jotka liittyvät EEC-sopimuksen artiklaan 37, ei ole mitään syytä muuttaa tätä käsitystä. Jäsenmaan oikeutta ylläpitää kaupallista alkoholijuomamonopolia ei ole rajoitettu. Tällaista monopolia koskevat säännöt eivät saa kuitenkaan asettaa muista jäsenmaista peräisin olevia tuotteita eriarvoiseen asemaan” (Germer 1990, 23). Kuten muistetaan, Rooman sopimuksen artiklassa 37(1) todetaan, että jäsenvaltioiden tulee sopeuttaa luonteeltaan kaupalliset valtion monopolirytykset asteittain siten, ettei siirtymäkauden päättyessä jäsenvaltioiden kansalaisten kesken esiinny mitään syrjintää hankinta- ja myyntiedellytyksiin nähden. Tämän artiklan määräyksiä sovelletaan jokaiseen järjestykseen, jonka kautta jäsenvaltio joko *de jure* tai *de facto* valvoo, johtaa tai huomattavasti säännöstelee, välittömästi tai välillisesti, jäsenvaltioiden välistä tuontia tai vientiä. Näitä määräyksiä sovelletaan myös valtion valtuutuksella toimiviin monopolirytyksiin (Euroopan talousyhteisön perustamista koskeva sopimus).

SYRJINTÄKYSYMYKSET

Rooman sopimuksen artikloista 30, 34 ja 95 käytiin 1980-luvun lopussa vilkasta keskustelua. Niiden merkitystä pohdittiin jopa tarkemmin kuin artiklan 37 sisältöä. Rooman sopimuksen artiklassa 95 edellytetään, että

jäsenvaltiot eivät peri muiden jäsenvaltioiden tuotteista minkäänlaisia sisäisiä välittömiä tai välillisiä maksuja, jotka olisivat korkeampia kuin ne, joita sovelletaan välittömästi tai välillisesti samankaltaisiin kotimaisiin tuotteisiin. Lisäksi jäsenvaltiot eivät peri muiden jäsenvaltioiden tuotteista sisäisiä maksuja, jotka olisivat omiaan suojelemaan välillisesti toisia tuotannonaloja.

Artiklaan 95 liittyvien ennakkotapausten määrä on mittava. Vuoden 1989 seminaarissa pitämässään esitelmässä Peter Germer (1990) mainitsi kolme alkoholiin liittyvää tapausta, joita oli käsitelty EY-tuomioistuimessa, joka on korkein elin yhteisön sisäisiin sopimuksiin ja säännöksiin liittyvissä kiistoissa. Todettakoon lyhyesti, että tapauksessa 171/78 EY-tuomioistuin katsoi, että Tanskan päätös asettaa tanskalaiselle akvaviitille alempi vero kuin ulkomailta tuoduille väkeville alkoholijuomille oli ristiriidassa artiklan 95 kanssa. Tanskan hallitus oli esittänyt, että tanskalaisen juomatapojen mukaan akvaviittia ei voida pitää muiden alkoholijuomien korvikkeena, mutta tuomioistuin oli sitä mieltä, että akvaviitti ja muut väkevät alkoholijuomat olivat kilpailevia tuotteita. Tapaus 170/78 koski Englantia, jossa olutta verotettiin lievemmin kuin viinejä. Englanti puolusti vallitsevaa käytäntöä sillä, että englantilaisille viini ja olut eivät olleet toistensa korvikkeita. EY-tuomioistuin kuitenkin katsoi komission väitteitä mukaillen, että nämä tuotteet tyydyttivät samanlaisia tarpeita (molempia voitiin käyttää ruoka- ja janojuomina) ja että vallitsevia juomatapoja ei voida pitää perusteina kotimaisen teollisuuden suosimiselle. Päätöksessään tuomioistuin ei tosin esittänyt tarkkaa suhdetta viinien ja oluen veroille, vaikka katsoikin, että Englannin oli muutettava olutta suosivaa verotusjärjestelmäänsä (ks. tarkemmin Germer 1990). Toisaalta tapauksessa 356/85, komissio vastaan Belgia, tuomioistuin hylkäsi kanteen, koska se katsoi, ettei (tuonti)viinien 25 prosentin ja (kotimaisten) oluiden 19 prosentin liikevaihtoverolla ollut kotimaista tuotantoa suojaavaa vaikutusta.

Rooman sopimuksen artiklassa 30 todetaan, että tuonnin määrälliset rajoitukset sekä kaikki vaikutukseltaan samankaltaiset toimenpiteet on kielletty jäsenvaltioiden välillä. Määrällisiä rajoituksia vastaavat toimet tuomioistuimien on tulkinnut väljästi tarkoittamaan kaikkia jäsenvaltioiden soveltamia kaupan sääntöjä, jotka voivat tosiasiallisesti tai potentiaalisesti, suoraan tai epäsuorasti haitata yhteisön sisäistä kauppaa (Germer 1990). Toisaalta Rooman sopimuksen artiklassa 36 todetaan, että artiklan 30 määräykset eivät ole esteenä julkisen moraalien, yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai ihmisten elämän ja terveyden suojaamiseksi tarpeellisille tuontirajoituksille tai kielloille, kunhan rajoitukset ja kiellot eivät ole aiheena mielivaltaiseen syrjintään eivätkä kaupan naamioitujen rajoittamiseen jäsenvaltioiden kesken.

Seuraavassa on muutamia esimerkkejä siitä, minkälaisia toimia on tulkittu määrällisiä rajoituksia vastaaviksi. Tapauksessa 82/77 EY-tuomioistuin käsiteli Alankomaiden minimihintasääntöä, joka koski sekä kotimaista että ulkomailta tuotua giniä. Tuomioistuimen mukaan säännelty hinnat tai voittomarginaalit voivat olla tuonnin määrällisiin rajoituksiin verrattavia toimia, koska näin voidaan tehdä tyhjäksi ulkomaisen tuottajien halvempien tuotantokustannusten tuoma kilpailuetu. Tapauksessa 120/78 – tapaus tunnetaan paremmin nimellä Cassis de Dijon – tuomioistuin käsiteli Saksassa voimassa ollutta säädöstä määrättyjen alkoholijuomien minimialkoholipitoisuudesta. Ongelmana oli, että Ranskassa vapaasti myynnissä olevan Cassis de Dijonin alkoholipitoisuus alitti Saksassa myytävälle hedelmälikööreille säädetyn alimman alkoholipitoisuuden. Saksan hallituksen mukaan minimipitoisuuden määrittäminen johtui yleisistä terveydellisistä syistä, koska katsottiin, että alkoholijuomat, joissa on alhainen pitoisuus, kasvattavat helpommin alkoholitoleranssia kuin sellaiset juomat, joissa on korkea alkoholipitoisuus. Tuomioistuin ei pitänyt näitä perusteluja vakuuttavina, koska saksalaisille kuluttajille oli tarjolla lukuisia muita

Cassis de Dijonia miedompia alkoholijuomia ja väkevätkin juomat nautitaan yleensä laimennettuina. Tuomioistuimen mukaan vaatimus minimialkoholipitoisuudesta muodosti kaupan esteen, joka oli ristiriidassa artiklan 30 kanssa. Tapauksessa 178/84 tuomioistuin punnitsi Saksan asettamia oluen puhtausvaatimuksia. Saksassa vaadittiin oluen valmistuksessa käytettäväksi vain puhtaita raaka-aineita ja vain puhtausvaatimukset täyttävää mallasjuomaa voitiin kutsua olueksi. Tähän tuomioistuin totesi, että ne lisäaineet, jotka oli kielletty oluenpanossa, olivat Saksassa yleisessä käytössä muussa elintarviketuotannossa. Tuomioistuin ei voinut hyväksyä oluelle tiukempia vaatimuksia kuin muille tuotteille ja katsoi näin, että vetoaminen puhtausmääräyksiin oli ristiriidassa Rooman sopimuksen artiklan 30 kanssa, koska se esti muissa jäsenmaissa tuotetun oluen viennin Saksaan (Germer 1990; ks. myös Gjørtler 1992; Sjøe 1992).

EUROOPAN TALOUSALUE

Islannissa, Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa alkoholipolitiikka määritellään edelleen ensisijaisesti osaksi sosiaalipolitiikkaa. Monissa EY-maissa ei harjoiteta lainkaan alkoholipolitiikkaa skandinaavisessa merkityksessä, vaan alkoholijuomiin suhtaudutaan lähinnä kuin maatalous- tai teollisuustuotteisiin. Niinpä alkoholikysymystä käsitellään useimmissa EY-maissa osana maatalous-, kauppa- tai teollisuuspolitiikkaa ilman minkäänlaisia viittauksia sosiaalipoliittisiin tai yleisiin terveydellisiin kysymyksiin.

Toukokuussa 1992 Islanti, Norja, Ruotsi ja Suomi allekirjoittivat yhdessä kahden muun EFTA-maan, Itävallan ja Sveitsin, sekä Liechtensteinin kanssa Euroopan talousaluesopimuksen, jonka toisena osapuolena on 12 EY-maata. Joulukuussa 1992 Sveitsi kuitenkin hylkäsi kansanäänestyksen jälkeen ETA-sopimuksen, joten se on neuvoteltava uudelleen, eikä se siten ole voinut tulla voi-

maan tammikuussa 1993, niin kuin suunnitelmat olivat edellyttäneet. Jo ennen ETA-sopimuksen suunniteltua voimaantuloajankoh-
taa neljä EFTA-maata, Itävalta, Ruotsi, Suomi ja Norja, oli hakenut Euroopan yhteisöjen täysjäsenyyttä. Ruotsi haki jäsenyyttä kesällä 1991, Suomi keväällä 1992 ja Norja syksyllä 1992.

ETA-sopimus samoin kuin mahdollinen EY-jäsenyys ovat kumpikin kiihdyttäneet keskustelua pohjoismaisista alkoholimonopoleista. Uudessa tilanteessa eri maissa näyttää vallitsevan erilaisia näkemyksiä parhaasta strategiasta Eurooppaan integroiduttaessa. Norjassa ja Ruotsissa hallitus ja eduskunta näyttävät olevan vakuuttuneita siitä, että niiden monopolijärjestelmä on sopusoinnussa ETA-sopimuksen kanssa ja että myös EFTA:n valvontaelin ja tuomioistuin sekä EY:n neuvottelijat tulevat hyväksymään tämän näkemyksen. Suomessa poliittinen johto on sen sijaan näyttänyt empivän monopolijärjestelmästä kiinni pitävän ja ennakolta suoritettavan monopolijärjestelmän sopeuttamisen välillä, joskin Suomi nyttemmin näyttää asettuvan yhteiseen pohjoismaiseen rintamaan. Joka tapauksessa Suomen alkoholilakia valmistelevan työryhmän 6.11.1992 jättämässä välimietinnössä katsottiin ETA-sopimuksen edellyttävän tuonti- ja vientimonopolin välitöntä sekä tukkumyyntimonopolin asteittaista purkamista. Myös monopolin hallinnolliset tehtävät, kuten anniskeluravintoloiden ja yksityisten alkoholijuomien tuottajien kontrollointi, katsottiin parhaaksi siirtää valtionhallintoon. Sen sijaan alkoholijuomien vähittäismyynti ehdotetaan säilytettäväksi Alkon monopolina.

Voidaan sanoa, että ETA-sopimus on nostanut esiin kysymyksen pohjoismaisten alkoholimonopolioiden olemassaolon oikeutuksesta, mutta on vaikea päätellä, mikä olisi paras tapa luoda myös tulevaisuudessa elinvoimainen pohjoismainen alkoholijärjestelmä tai paras strategia nykyisen monopolijärjestelmän puolustamisessa. Kannanottoa vaikeuttaa se, että samankaltaisuudestaan huolimatta Norjan,

Ruotsin ja Suomen alkoholijärjestelmät eivät ole identtiset; Suomen järjestelmä on selvästi kattavin ja näin ollen haavoittuvin samalla, kun Suomen järjestelmän laajuus on vahvuustekijä tulevaa kilpailutilannetta ajatellen.

EY:N KOMISSION LAUSUNNOT

EY:n komission Ruotsin jäsenhakemuksesta antamassa lausunnossa alkoholi mainitaan muutamissa kohdissa. Verotusotsikon alla todetaan, että ”Ruotsin alkoholijuomille terveyspoliittisin perustein asettama veroaste on huomattavasti korkeampi kuin se minimitaso, joka alkoholijuomille on EY:ssä päätetty vuoden 1992 jälkeen. Ruotsi voi säilyttää veroasteensa liittymisensä jälkeenkin, mutta sen tulisi ottaa huomioon se, miten yksityisten kansalaisten tuontia rajoittavien määräysten poistuminen tulee vaikuttamaan alkoholijuomien tuontiin” (Commission of the European Communities 1992, 17). Kilpailuasioista komissio toteaa mm., että ”kaupallisiin valtion monopoleihin liittyy muutamia EEC:n sopimuksen artiklaan 37 liittyviä ongelmia, joista alkoholimonopolit ovat erityisen huolestuttavia. – – EFTA:n valvontaviranomaisen toimet ja *acquis communautaire* n soveltaminen tammikuun alusta 1993 tulevat olemaan ratkaiseva testi, erityisesti suhteessa joihinkin valtionapuihin ja huolta aiheuttavaan alkoholimonopoliin” (Commission of the European Communities 1992, 19). Kohdassa ”Erityispiirteitä” komissio pohtii edelleen tarvetta saattaa Ruotsin tilanne alkoholimonopolioiden osalta yhtenäiseksi yhteisöjen säädösten kanssa. Komission mukaan ”alkoholimonopoli vaikuttaa huolestuttavimmalta. Tällä alueella Ruotsin valtio säilyttää yksinoikeuden väkevien alkoholijuomien tuotantoon, kaitentyyppisten alkoholijuomien markkinointiin ja maahantuontiin sekä väkevien alkoholijuomien ja väkevän oluen vientiin. Oikeutusta näihin yksinoikeuksiin perustellaan sillä, että ne ovat keinoja ehkäistä alkoholismia ja edistää kansanterveyttä. Maaliskuun 12.

päivänä vuonna 1987 tapauksesta 178/84 antamassaan päätöksessä EY:n tuomioistuin päätyi siihen, että kansanterveyden suojelu menee kaupan esteiden poistamisen edelle, jos se on ehdottoman välttämätöntä. Komission näkemyksen mukaan alkoholimonopolin terveyttä edistävä tavoite voidaan saavuttaa vähemmän kilpailua rajoittavin menetelmin” (Commission of the European Communities 1992, 36–37).

Tässä yhteydessä törmäämme argumenttiin, jota kutsutaan kohtuullisuuden periaatteeksi (principle of proportionality). Toisin sanoen asetetun tavoitteen saavuttamiseksi ei pidä ryhtyä liian voimakkaisiin toimenpiteisiin. Voimakkuuden kriteerinä on se, kuinka paljon toimenpide vahingoittaa vapaata kauppaa. Toisaalta on mielenkiintoista todeta, että komissio myöntää kansanterveyden suojelun menevän vapaan kilpailun vaatimusten edelle; ongelmana on siis vain se, suojellaanko kansanterveyttä kohtuullisiksi katsottavin toimenpitein.

EY:n komission Suomea koskevassa lausunnossa todetaan mm., että ”kaupallisten valtion monopolien (Rooman sopimuksen artiklan 37 merkityksessä) suhteen ilmeisin ongelma on alkoholimonopoli, jota Suomen hallitus pitää oikeutettuna terveystaloudellisin perustein (EY-komission lausunto ..., 1992, 27). Tässäkin yhteydessä viitataan tuomioistuimen päätökseen 178/84 eli Saksan oluen puhtaussääntöä koskevaan tapaukseen. Nyt komissio sanoo tuomioistuimen todenneen, ”että kansanterveyden suojaamisen velvoitteen ei voida sallia estää vapaata kauppaa paitsi jos ei ole muuta vaihtoehtoa (EY-komission lausunto ..., 1992, 28). Samoin viitataan Suomen alkoholilakityöryhmään ja todetaan, että ”komissio tulee seuraamaan kiinteästi ETA-sopimuksen edellyttämien sopeuttamisten toimeenpanoa ja tutkimaan huolta aiheuttavaa valtion alkoholimonopolia” (EY-komission lausunto ..., 1992, 28). Lausunnon liitteessä komissio toteaa, että terveyden suojaamista koskevat tavoitteet, joihin tähdätään alkoholimonopolilla, voitaisiin saavuttaa vä-

hemmän kilpailua haittaavin keinoin” (EY-komission lausunto ..., 1992, 69). Lisäksi komissio luettelee kaikki Alkon monopolialueet ja toteaa erityisesti tuonti-, vienti- ja myyntimonopolin olevan ristiriidassa EY-oikeuden kanssa. Oikeustapauksina viitataan viime aikoina lakkoilullaan kuuluisaksi tullutta Italian tupakkamonopolia ja teleliikennealaa koskeviin tapauksiin (ks. tarkemmin Tigerstedt 1993).

EY:n komission Suomen ja Ruotsin alkoholimonopoleja koskevat lausunnot voitaisiin jopa tulkita tuomioistuinkäsittelyllä uhkaamiseksi. Oltakoon tästä tulkinnasta mitä mieltä tahansa, komissio viittaa lausunnossaan eräisiin tuomioistuimen päätöksiin, jotka ainakaan ensilukemalta eivät vaikuta kovin selvästi liittyvän alkoholijärjestelmään. Sekä Suomea että Ruotsia koskevassa lausunnossa mainittu Saksan oluen puhtaussääntö tuntuu vähintäänkin haetulta keskusteltaessa pohjoismaisten alkoholimonopolioiden olemassaolon oikeutuksesta kansanterveydellisten argumenttien nojalla.

Jos eivät EY-komission oikeustapaukset tunnu kovin relevanteilta, on toisaalta huomattava, että kansanterveysargumentteja ei ole kovin usein hyväksytty EY-tuomioistuimessa. Siksi on syytä mainita, että vuonna 1991 tuomioistuin päätti, että Katalonian terveysviranomaiset olivat toimineet artiklan 30 vastaisesti kieltäessään sellaisen alkoholimainonnan, jossa mainostettiin yli 23-tilavuusprosenttisia alkoholijuomia, mutta totesi artiklan 36 perusteella, että kielto voitiin hyväksyä, koska se perustui terveystaloudellisiin syihin. Kaksi mainostoimistoa oli nostanut syytteen, koska ne katsoivat kiellon suojelevan Katalonian omaa alkoholintuotantoa (Europe Inside 10.9.1991).

YHTEENVETO JA KESKUSTELU

Vuonna 1987 tuskin kukaan kuvitteli, että Euroopan yhdentymisen uhkaksi pohjoismaisia alkoholimonopoleja lähitulevaisuudessa.

Runsaat viisi vuotta myöhemmin Suomen alkoholilakityöryhmä arvioi Euroopan yhdentymisen suurimmaksi ja lähes ainoaksi syyksi Alkon monopolin purkamiseen, yli 4,7-prosenttisten alkoholijuomien vähittäismyyntiä lukuun ottamatta. Tämä huomattava muutos on helpompi ymmärtää, jos muistamme, että tällä välin Saksa on yhdistynyt ja Neuvostoliitto romahtanut; näitäkään tapahtumia tuskin kukaan osasi ennustaa vuonna 1987.

Vuonna 1987 pohjoismaisten alkoholimonopolioiden tulevaisuutta varjostivat eräät kotimaiset taloudelliset uhkatekijät. Vaikka näiden merkitys on kasvanut myös viiden viime vuoden aikana, ei monopolien asema vieläkään horjuisi ilman Euroopan yhdentymistä. Sen sijaan kotimaiset taloudelliset voimat ja EY:n byrokratia ovat yhdensuuntaisilla ja toisiaan vahvistavilla toimilla pystyneet vakavasti kyseenalaistamaan pohjoismaisten monopolijärjestelmien tulevaisuuden.

EY-tuomioistuimen päätöksiä ei ole aivan helppo ennakoida; tämän ovat tähänastiset päätökset osoittaneet. Tuomioistuimen päätökset ovat usein hyvin konkreettisia, vaikka niiden oletetaan toimivan myös ennakkotapauksina. Siksi on hyvinkin mahdollista, että pohjoismaiset alkoholimonopolit ovat olemassa vielä senkin jälkeen, kun niiden olemassaolon oikeutus on käsitelty EFTA:n tai EY:n tuomioistuimessa. Juuri tuomioistuimen päätösten ennakoimattomuus yhdistyneenä siihen tosiseikkaan, että selvää ennakkopäätöstä pohjoismaisten alkoholimonopolioiden kaltaisista organisaatioista ei ole, tekee vaikeaksi arvioida, mikä olisi Pohjoismaiden tämänhetkisessä tilanteessa parhain toimintalinja.

Jos pohjoismaisen monopolijärjestelmän kohtalo ratkaistaan oikeusistuimissa, päätös tulee jäämään juristien harteille. Monopolijärjestelmästä tiukasti kiinni pitäminen voi silloin osoittautua ongelmalliseksi. Vaihtoehtona oleva poliittinen päätöksentekoprosessi antaisi mahdollisuuksia neuvotteluille, kaupankäynnille ja kompromisseille. Mutta tietenkin voi käydä niinkin uskomattomasti, ettei EY eikä kukaan muukaan koskaan vie asi-

aa ETA-valvontaelimeen. Ja ainahan tuomioistuin voi myös hylätä nostetun kanteen.

Vapaaehtoisessa sopeuttamisessa on myös omat ongelmansa. Esimerkiksi alkoholijuomien tuontimonopolin purkamisella ei ole merkittäviä seurauksia ilman tukkumyyntimonopolista luopumista. Maahantuonti- ja tukkumyyntimonopolioiden purkautumisen jälkeen yksityinen alkoholisektori kasvaisi ja olisi teknisesti paremmin varustautunut ja taloudellisesti vahvempi ajamaan myös vähittäismyyntimonopolin purkamista alkaen oluesta ja viinistä ja jatkaen myöhemmin vahvoihin viineihin ja väkeviin juomiin. Tätä voitaisiin kutsua dominoteoriaksi, jossa tuontimonopolin menettämisen arvellaan pitkällä aikavälillä johtavan koko monopolijärjestelmän kaatumiseen.

Euroopan yhdentymisprosessissa törmäävät kaksi erilaista kulttuurista tapaa suhtautua lakeihin. Pohjoismaissa on pitkä legalistinen perinne, jonka mukaan lakien on oltava yksityiskohtaisen tarkkoja ja annettava mahdollisuus vain yhdenlaiseen tulkintaan ja lakeja on myös noudatettava. EY:n säädökset ovat muotoutuneet neuvotteluissa, joissa erilaiset poliittiset tavoitteet ja legaaliset traditiot törmäävät toisiinsa (Mäkelä 1992; ks. myös Brofoss 1992). Niinpä monissa Euroopan maissa nämä säädökset nähdään jatkoneuvotteluiden lähtökohtana. Tästä näkökulmasta myös EY-tuomioistuinta voidaan pitää yhtenä toimijana poliittisella kentällä.

Kohtuullisuuden periaatteen mukaan pohjoismainen monopolijärjestelmä voidaan katsoa liian voimakkaasti vapaata kauppaa rajoittavaksi toimeksi. EY:n byrokraatit ja EY-tuomioistuimen jäsenet ovat ideologisesti sitoutuneet vapaisiin markkinoihin, joten heidän voi olla vaikea ymmärtää yksityisen voittontavoittelun poissulkemista. Mutta toisaalta, jos monopoli eliminoi yksityisen voittontavoittelun ja jos tämä on olennainen osa pohjoismaista alkoholijärjestelmää, voidaan väittää, että monopolijärjestelmälle ei ole vaihtoehtoja ja että se näin ollen ei ole liian jyrkkä toimenpide.

KIRJALLISUUS

Bruun, Kettil & Edwards, Griffith & Lumio, Martti & Mäkelä, Klaus & Pan, Lynn & Popham, Robert E. & Room, Robin & Schmidt, Wolfgang & Skog, Ole-Jørgen & Sulkunen, Pekka & Österberg, Esa: Alcohol control policies in public health perspective. The Finnish Foundation for Alcohol Studies, Vol. 25. Helsinki 1975

Brofoss, Knut: EF som rettsliggjøring av politiske spørsmål. Nordisk Alkoholtidskrift 9 (1992): 2, 108–112

COM(87) 321. 1987

COM(87) 328. 1987a

COM(89) 527 final. 1989

COM(92) 84. 1992

Commission of the European Communities: Sweden's application for membership. Opinion of the Commission, 1992

Council directive 92/12/EEC

Europe Inside 10.9.1991

EY-komission lausunto Suomen jäsenyyshakemuksesta 4.11.1992. Ulkoministeriössä laadittu epävirallinen suomennos

Germer, Peter: Alkohol og det inre marked – EF-rettlige aspekter. I: Tigerstedt, Christoffer (red.): EG, alkohol och Norden. NAD-publication nr 19. Helsingfors 1990

Gjortler, Peter: EG och Norden – synpunkter på rättskultur och -tradition. Föredrag vid Nordiska nämnden för alkohol och drogforsknings diskussionsmöte om juridiska argument i EG/EES-förhandlingarna om alkoholpolitiken i de nordiska länderna, Stockholm, 17 november 1992

Gruenewald, Paul J. & Janes, Kathleen: Alcohol control in the United States: The range of regulation. Prevention Research Center, 1988

Hibell, Björn: Sverige, EG och alkoholen. Alkohol och narkotika 82 (1989): 1, 3–10

Holder, Harold D. & Janes, Kathleen: Control of alcoholic beverage availability: State alcoholic beverage control systems having monopoly functions in the United States. P. 355–460. In: Kortteinen, Timo (ed.): State monopolies and alcohol prevention. Report and working papers of a collaborative international study. The Social Research Institute of Alcohol Studies, Report 181. Helsinki 1989

Horverak, Øyvind & Österberg, Esa: Alkoholprisene i Norden. Nordisk Alkoholtidskrift 8 (1991): 3, 127–142

Koski, Heikki: Alko: Ett alkoholpolitiskt storföretag. Alkoholpolitik. Tidskrift för nordisk alkoholforskning 4 (1987): 2, 70

Koski, Heikki: EG-kommissionens avi. PM 12.11.1992

Mäkelä, Klaus: De statliga alkoholmonopolen i Finland, Norge och Sverige. Alkoholpolitik. Tid-

skrift för nordisk alkoholforskning 4 (1987): 2, 73–84

Mäkelä, Klaus: Lausunto sosiaali- ja terveystoimintoihin asetettamalle alkoholilainsäädännön uudistamistyöryhmälle, 31.8.1992

Mäkelä, Klaus & Room, Robin & Single, Eric & Sulkunen, Pekka & Walsh, Brendan & Bunce, Richard & Cahannes, Monique & Cameron, Tracy & Giesbrecht, Norman & Lint, Jan de & Mäkinen, Hannu & Morgan, Patricia & Mosher, James & Moskalewicz, Jacek & Müller, Richard & Österberg, Esa & Wald, Ignacy & Walsh, Dermont: Alcohol, society, and the state 1. A comparative study of alcohol control. Toronto, Ontario, Canada: Addiction Research Foundation, 1981

Nilsson, Tom: Alcohol in Sweden – A country profile. P. 311–354. In: Kortteinen, Timo (ed.): State monopolies and alcohol prevention. Report and working papers of a collaborative international study. The Social Research Institute of Alcohol Studies, Report 181. Helsinki 1989

Nordlund, Sturla: Norway. P. 157–190. In: Kortteinen, Timo (ed.): State monopolies and alcohol prevention. Report and working papers of a collaborative international study. The Social Research Institute of Alcohol Studies, Report 181. Helsinki 1989

Ólafsdóttir, Hildigunnur: Alcohol policy within a fiscal frame: The case of the State Alcohol Monopoly in Iceland. Paper prepared for presentation at an International Symposium on Alcohol Monopolies and Social and Health Issues, Toronto, October 27–30, 1992

Reuter, Samuel & Tigerstedt, Christoffer: Alkoholpolitiken i Norden sedan 1980. Nordisk Alkoholtidskrift 9 (1992): 2, 59–72

The role of alcohol monopolies. Report from a conference in Skarpö, Sweden, January 1987. Stockholm 1988

Romanus, Gabriel: Det alkoholpolitiska monopolens balansgång. Alkoholpolitik. Tidskrift för nordisk alkoholforskning 4 (1987): 2, 65–67

Room, Robin: Alkoholmonopol i USA – utmaningar och möjligheter. Alkoholpolitik. Tidskrift för nordisk alkoholforskning 4 (1987): 2, 85–96

Room, Robin: The evolution of alcohol monopolies and their relevance for public health. Paper prepared for presentation at an International Symposium on Alcohol Monopolies and Social and Health Issues, Toronto, October 27–30, 1992

Skatteministeriet: Danmarks alkoholbeskatning i EF (Denmark's taxes on alcohol in EC). Pro memorandum, 30 January, 1992

Stenius, Kerstin: Avgående Per Antonsen: Vinmonopolet består! Alkoholpolitik. Tidskrift för nordisk alkoholforskning 4 (1987): 2, 71–72

Stenius, Kerstin & Österberg, Esa: WHO:n alkoholitavoite ja Pohjoismaat. Alkoholipolitiikka 53 (1988): 6, 274–282

Søe, Diana: Juridiske rammer for alkoholpolitisk praksis. Foredrag vid Nordiska nämnden för alkohol och drogforsknings diskussionsmöte om juridiska argument i EG/EES-förhandlingarna om alkoholpolitiken i de nordiska länderna, Stockholm, 17 november 1992

Tigerstedt, Christoffer: EG, alkohol och Norden – Dragkampen har bara börjat. Alkoholpolitik. Tidskrift för nordisk alkoholforskning 6 (1989): 2, 43–49

Tigerstedt, Christoffer: EG och den alkoholpolitiska dimensionen. I: Tigerstedt, Christoffer (red.): EG, alkohol och Norden. NAD-publication nr 19. Helsingfors 1990

Tigerstedt, Christoffer: EY:n ja alkoholipolitiikan muuttuvat kasvot. Alkoholipolitiikka 58 (1993): 1, 40–43

Österberg, Esa: Hälsa – Marknad – Alkohol – EG och WHO (Health – Market – Alcohol – the EC and the WHO. Report from a conference arranged by the Nordic Council of Temperance Questions, Copenhagen, October 20–21, 1988). Alkoholpolitik. Tidskrift för nordisk alkoholforskning 5 (1988): 4, 260–263

Österberg, Esa: Finland. P. 107–156. In: Kortteinen, Timo (ed.): State monopolies and alcohol prevention. Report and working papers of a collaborative international study. The Social Research Institute of Alcohol Studies, Report 181. Helsinki 1989

Österberg, Esa: Liberaliserad alkoholkontroll – ökad alkoholkonsumtion? I: Tigerstedt, Christoffer (red.): EG, alkohol och Norden. NAD-publication nr 19. Helsingfors 1990

Österberg, Esa: Väestön suhtautuminen viinien myyntiin elintarvikeliikkeissä. Alkoholipolitiikka 57 (1992): 4, 252–263.

ENGLISH SUMMARY

Esa Österberg: Implications for monopolies of the European integration (*Euroopan yhdentymisen vaikutukset alkoholimonopoleihin*)

Usually, the main interests behind public monopolies relate to fiscal considerations or general industrial, commercial and agricultural policies. Although state revenues were certainly a consideration, the main point in choosing alcohol monopoly system both in Scandinavia and the United States was to discourage excessive consumption by eliminating private profit motives from alcohol trade.

This article begins with a very brief summary of the alcohol monopoly system in Finland, Norway

and Sweden. After that it shall look how far the developments with the Nordic monopolies are parallel to that with the North-American monopolies, and to discuss how the special European feature, the European integration, threatens the Nordic alcohol control system in general and alcohol monopolies in particular.

When dealing the European integration and its possible effects on the Nordic alcohol monopolies and the Nordic alcohol control system the article discusses tax harmonization, the legitimacy of alcohol monopolies, discrimination issues, European Economic Area and the opinions given by the European Commission on Sweden's and Finland's application for membership.

KEY WORDS:

Alcohol policy, EC, monopoly, prevention, Scandinavia, USA